

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 2003, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

## LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios  
sobre Instituciones  
Económicas Internacionales

Research Program  
on International  
Economic Institutions

### LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS: TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

MARCELA GAJARDO\* Y FRANCISCA GÓMEZ\*\*

LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA HAN SIDO INCLUIDOS ENTRE LOS 160 SERVICIOS CUYA LIBERALIZACIÓN PUEDE NEGOCIARSE Y COMPROMETERSE DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS Y NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). LOS CERCA DE US\$ 13 MIL MILLONES AL AÑO QUE EL SECTOR EDUCATIVO MUEVE EN LA REGIÓN MÁS LOS CASI US\$ 51 MILLONES INVERTIDOS POR EL ESTADO, SUMADO AL HECHO DE QUE ES CADA VEZ MENOS FRECUENTE QUE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS SEAN PURAMENTE PÚBLICAS O PRIVADAS, CONVIERTEN A LA EDUCACIÓN EN UN “MERCADO EMERGENTE” ATRACTIVO PARA LOS INVERSIONISTAS.

ENTRE LAS VENTAJAS DE LA LIBERALIZACIÓN SE SEÑALAN EL INGRESO DE RECURSOS DE INVERSIÓN, LA APERTURA A UN MAYOR NÚMERO DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS Y LA POSIBILIDAD DE INTERCAMBIAR LIBREMENTE IDEAS Y CONOCIMIENTOS. ENTRE LAS DESVENTAJAS SE ENUMERAN EL RIESGO DE QUE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS COMERCIALES DE LUGAR A LA SUPRESIÓN DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA, EL DESPERFILAMIENTO DEL ESTADO COMO ENTE GENERADOR, REGULADOR Y EVALUADOR DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO, EL GRADUAL REEMPLAZO DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS POR UNA OFERTA DE ESTABLECIMIENTOS PRIVADOS Y EL AUMENTO DE LAS BRECHAS SOCIALES Y EDUCATIVAS A CAUSA DE LA PRIVATIZACIÓN.

ESTE BRIEF SE INICIA CON UN PANORAMA BREVE DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA POR NIVELES EN AMÉRICA LATINA PARA LUEGO RESEÑAR LOS COMPROMISOS ADOPTADOS EN LA OMC EN RELACIÓN A LA LIBERALIZACIÓN DE ESTE SECTOR. LUEGO, PUNTUALIZA LAS PROPUESTAS DE NEGOCIACIÓN EXISTENTES A LA FECHA Y CONCLUYE CON UN EXAMEN DE LAS TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA.

\* Codirectora del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

\*\* Consultora independiente.

## SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la educación es un bien público provisto por los sectores público y privado. Mientras que en los niveles de la enseñanza básica la responsabilidad por garantizar cobertura universal y proveer una educación de calidad recae sobre el Estado, no ocurre lo mismo en los niveles pre-primario, medio y superior, como se lista a continuación.

- Pre-primario. Un poco más del 30% de la población en edad preescolar está matriculada. El sector privado atiende la casi totalidad.
- Primario. Existe una obligación legal del Estado de proporcionarlo. Sólo un 16% del total de alumnos matriculados lo están en establecimientos privados, por lo general, de familias de ingresos medios y altos que buscan alternativas de mejor calidad. La situación difiere según existan o no políticas públicas de financiamiento para la educación privada. Por ejemplo, Brasil y México exhiben los menores porcentajes de matriculación en escuelas privadas (11% y 6% respectivamente). En ellos, no existe una política pública de financiamiento para la educación privada. En Chile, en cambio, donde dicha política existe desde mediados de los años ochenta, un altísimo porcentaje (45%) se encuentra matriculado en establecimientos particulares subvencionados por el Estado. También existen casos como el de Haití, donde el 61% de los alumnos de primaria están en escuelas privadas debido a la desintegración de las instituciones públicas por la crisis política y económica.
- Secundario. El porcentaje de la matrícula en escuelas privadas es mayor que en el nivel primario (24% contra 16%), lo que puede ser atribuido a una oferta gubernamental insuficiente, altas tasas de deserción entre los alumnos que provienen de familias de menores ingresos y la búsqueda de establecimientos privados por parte de los padres que pueden solventar su pago.
- Universitario. En 1994, la matrícula en instituciones privadas en América Latina alcanzó un promedio de 35% no ponderado y un

38% ponderado provocado por las altas tasas de matrícula en instituciones privadas en Brasil (58%) y Colombia (64%). En Chile, el número de alumnos matriculados en universidades privadas ha aumentado más que el de las universidades públicas. Muchas veces, la disminución del financiamiento de las universidades públicas ha incidido sobre una disminución de la calidad y ha provocado un aumento de matrícula en las privadas. A su vez, éstas han diversificado su oferta educativa y ofrecen una amplia gama de servicios, sobre todo de nivel post-secundario, de menos años de duración que una carrera tradicional (BID/PREAL).

En suma, es cada vez menos frecuente que existan instituciones puramente públicas o privadas en los países de la región. Muchas escuelas privadas reciben alguna forma de subsidio público y casi todas las instituciones públicas – incluso las oficial y constitucionalmente gratuitas – reciben alguna forma de financiamiento privado como son, por ejemplo, las cuotas de incorporación, aportes voluntarios o contratos de servicios.

## LA EDUCACIÓN EN LA OMC

Los servicios educativos, aunque incluidos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) aprobado en la Ronda de Uruguay (1994), raramente han sido objeto de debate en las negociaciones. Ello puede explicarse, en parte, por la cláusula que permite excluir de la negociación los servicios prestados por los poderes públicos de manera no competitiva y no comercial. Sin embargo, esto no se aplica a los niveles que no son de exclusiva responsabilidad pública ni a algunas categorías de servicios en la clasificación de los sistemas educativos que actualmente podrían liberalizarse en el marco de las normas establecidas por el AGCS. Aquí, la negociación procede por listas positivas, lo que implica que sólo se liberaliza el servicio educativo que un país incluye expresamente en su lista de concesiones y cabe, además, la posibilidad de restringir la aplicación del trato nacional sobre el sector liberalizado (ver la clasificación de los servicios de enseñanza en el cuadro incorporado al final de este Brief).

Compromisos de América Latina y el Caribe en la OMC* Condiciones y restricciones horizontales a la presencia comercial	
ACCESO AL MERCADO	TRATO NACIONAL
<ul style="list-style-type: none"><li>• Límite al capital extranjero y registro de la inversión.</li><li>• Autorización para el establecimiento de nuevas inversiones condicionada a los efectos en la actividad económica, medio ambiente, desarrollo y cultura, competencia, productividad.</li><li>• Necesidad económica de los respectivos países (sin mayores especificaciones).</li><li>• Respeto a la legislación nacional y efectos sobre la actividad económica.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Permisos de trabajo, visas y residencia.</li><li>• Sólo especialistas pueden trabajar y la presencia comercial debe capacitar nacionales.</li><li>• Constituirse y registrarse como sociedad de acuerdo a las bases jurídicas de cada país.</li><li>• Retención de impuestos por inversión, inversión restringida a ciertos sectores o proyectos; disposiciones de la ley de control de cambios y seguros.</li></ul>

\*México, Costa Rica, Nicaragua, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago

## PROPUESTAS NEGOCIADORAS

Hasta ahora, sólo Japón, Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos han presentado propuestas de liberalización de la enseñanza, especialmente en el nivel de la educación superior y, más

específicamente, en el campo de los postgrados y postítulos. Presentamos a continuación un cuadro sintético.

PROPUESTAS COMUNES	PAISES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respetar el derecho del Estado en el financiamiento, suministro y reglamentación de la enseñanza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfeccionar la clasificación de los servicios de enseñanza para reflejar con más exactitud la prestación de estos servicios, a fin de que los países definan mejor la naturaleza de los compromisos solicitados y ofrecidos y resulte más fácil determinar el ámbito de las sensibilidades nacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Zelanda</li> <li>• Estados Unidos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remover los obstáculos que impiden la prestación de estos servicios más allá de las fronteras nacionales, sea por medios electrónicos, materiales o mediante la provisión de servicios directos a los estudiantes en sus países de origen o en el extranjero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Australia</li> <li>• Estados Unidos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor acceso a los mercados: remoción de obstáculos tales como, legislación, sistemas tributarios, propiedad intelectual y reconocimiento de títulos, restricciones a la contratación laboral, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Australia</li> <li>• Estados Unidos</li> <li>• Japón</li> </ul>
PROPUESTAS INDIVIDUALES	PAÍS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir estándares de calidad para la educación superior que se suministra a través de las fronteras, y, especialmente, la provista por medios electrónicos y mediante el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Japón</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrir los sistemas de enseñanza a la inversión extranjera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Australia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar ingresos para las instituciones públicas y privadas. Derivar beneficios en los planos individual, institucional y social emanados del intercambio académico, el afianzamiento de los nexos pluriculturales y la transferencia de tecnología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Zelanda</li> </ul>

## TENDENCIAS Y DESAFIOS

- **Diseñar regulaciones que ayuden a que la educación privada cumpla con objetivos de equidad, calidad y eficiencia de los sistemas educativos.**

A pesar de la impresionante expansión en la cobertura de la educación, América Latina aún no tiene cobertura universal para la educación primaria. Además, existen probadas insuficiencias en el nivel educativo logrado y al grado de equidad en la distribución de las oportunidades educacionales (CEPAL/UNESCO: 1992; PREAL: 2002). El cumplimiento de esta meta requiere el compromiso de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad. También requiere pasar de un Estado administrador y proveedor de recursos a uno que estimula e induce a las escuelas privadas a cumplir fines públicos, establece reglas y regulaciones para su funcionamiento, evalúa resultados, provee información sobre los mismos y formula políticas de financiamiento para lograr los objetivos.

Dadas estas circunstancias, los gobiernos pueden:

- Regular la entrada de capitales transnacionales, fortaleciendo la función reguladora y orientadora del Estado y disminuir el temor de la desaparición de la educación pública.
- Crear el contexto, a través de incentivos, para que los privados obtengan mayores ganancias cuando se comporten de manera que promuevan el interés público. Los detalles para de la fiscalización, evaluación e información son fundamentales cumplir con los objetivos de calidad, equidad, satisfacción de los consumidores y valor agregado para la sociedad.
- Exponer a los establecimientos públicos y privados, primarios, secundarios y superiores a sistemas nacionales e internacionales de evaluación de resultados y estrategias de rendición de cuentas.
- **Mejorar la clasificación de los servicios educativos y definir qué sectores de la educación podrían someterse a negociaciones de liberalización.**

Ningún país latinoamericano ha procedido a una clasificación de los servicios educativos que permita individualizar los sectores que podrían entrar en las negociaciones o priorizar niveles según sus necesidades e intereses. Existe un compromiso tácito respecto de los niveles primario y secundario, por el cual éstos no se someten a negociación debido al rol del Estado en su prestación. Sin embargo, existen ciertos sub-sectores de servicios menos sujetos que otros a la sensibilidad actividad pública / comercial: el caso de los niveles de educación superior, educación de adultos y capacitación, así como en los programas de educación por medios virtuales (e-learning o e-educación).

La categoría “Otros tipos de educación”, por ejemplo, es la más amplia en el Sistema de Clasificación y la que más requiere del establecimiento de prioridades y mayor precisión. Esta deficiencia podría subsanarse mediante la inclusión de un listado. Actualmente esta modalidad de servicios incluye: los servicios para complementar la escolaridad; la producción de softwares educativos y herramientas para la gestión educacional; la producción de contenidos multimediales y servicios informatizados de gestión escolar y universitaria: servicios de educación continua a distancia; portales y sitios educacionales con servicios especializados; servicios de certificación y acreditación para la e-educación y el desarrollo, adaptación y gestión de plataformas tecnológicas para la educación, entre otros. En su conjunto, y especialmente las actividades de educación a distancia y los programas conocidos como e-educación, forman parte una industria naciente a escala mundial y una de las actividades económicas a la que los países desarrollados están destinando una gran cantidad de recursos.

En esta misma categoría, existen otros campos en los que la liberalización podría traer beneficios. Entre ellos, los programas de educación para adultos y capacitación, mediante la transferencia y adaptación de planes y tecnologías desarrolladas en los países industrializados o mediante la promoción de programas de educación bilingüe para la adquisición de un segundo idioma.

- **Regular el “mercado” de la educación para asegurar que el ingreso de proveedores extranjeros permita mejorar el rendimiento del sistema y calidad del aprendizaje sin aumentar las brechas de equidad y la desigual distribución de las oportunidades educativas.**

## Estrategias de provisión de servicios, tendencias del mercado y requisitos para la liberalización

ESTRATEGIAS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS	TENDENCIAS DEL MERCADO Y REQUISITOS PARA LA LIBERALIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Provisión a distancia.</b> Provisión de un servicio que no requiere del traslado físico de las personas. Ejemplos son la educación a distancia, educación por medios electrónicos, universidades virtuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado en expansión y oportunidades de negocios.</li> <li>• Gran potencial por el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, especialmente internet.</li> <li>• Requiere de marcos regulatorios y normas para su funcionamiento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consumo en el exterior:</b> la provisión del servicio no se traslada y por tanto los consumidores deben trasladarse hasta el proveedor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representa la mayor proporción de provisión de servicios educativos particularmente en el nivel de la educación superior.</li> <li>• Requiere eliminar obstáculos relacionados con el traslado de personas, con los sistemas de acreditación de títulos, restricciones al empleo mientras se estudie, entre otros.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Presencia Comercial:</b> el proveedor establece facilidades comerciales en otros países para poder proveer los servicios. Por ej. Campus satelitales, franquicias y arreglos de asociación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento.</li> <li>• Controvertido, ya que incide o afecta las regulaciones internacionales sobre inversión extranjera.</li> <li>• Se enfrenta a trabas relacionadas con el trato nacional, límites a la inversión, impuestos, entre otras.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Movimiento temporal de personas naturales:</b> existe desplazamiento ya sea para proveer o adquirir un servicio. Por ej. Intercambios estudiantiles, pasantías, profesores o investigadores que viajan a trabajar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencialmente fuerte debido a la creciente movilidad de profesionales.</li> <li>• Requiere de políticas relacionadas con la acreditación de títulos, requisitos de residencia y, en general, disminución de trabas a la libre circulación de profesionales entre países.</li> </ul>

Fuente: adaptado de J. Knight, Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS. March 2002, pp.5

## COMENTARIOS FINALES

Las negociaciones del AGCS deberían culminar en el año 2005, y, hasta ahora, la voz del sector educación no se ha dejado oír. Lograr presencia en las negociaciones no sólo requiere de políticas activas sino de una mayor y mejor coordinación entre los negociadores, las autoridades y los técnicos de las respectivas divisiones y niveles educativos. Los últimos no sólo no han tenido, ni tienen, representación en estas mesas sino que, ocupados en las urgencias de la reforma del sector, no se han abocado a fijar criterios y mecanismos de participación.

Para lograr lo anterior, es importante que los negociadores sepan en qué nivel, de qué tipo y bajo qué condiciones se pueden firmar acuerdos de liberalización. Prácticamente no existen estudios nacionales que den cuenta del grado en que ciertos niveles educativos se encuentran ya operando bajo compromisos de liberaliza-

ción. Sin embargo, el idioma español debería funcionar como una protección natural frente a la liberalización y como una ventaja comparativa a la hora de acordar la liberalización intra-regional prevista en el art. V del GATS. Avanzar en esta dirección es tan importante como hacerlo con vistas a asegurar el diseño de políticas en relación a la educación privada, definir en qué niveles se quiere firmar acuerdos de liberación y regular adecuadamente un mercado que cada vez cobra más fuerza en los países de la región.

Cualquiera sea el nivel de que se trate, la educación y la liberalización de los servicios de enseñanza no constituyen una prioridad en la agenda de negociaciones latinoamericanas ni de las autoridades del sector, ni hay representación de sus organizaciones en las mesas de negociación. La situación contrasta con lo que ocurre en los países desarrollados donde no sólo existen agendas nacionales sobre este tema, sino que sus implicancias para los distintos niveles son analizadas y monitoreadas por las distintas organizaciones interesadas en sus efectos, reales y potenciales.

## ANEXO: Categorías de servicios de enseñanza.

Categoría del servicio de enseñanza	Actividades incluidas en la categoría
<b>Educación Primaria</b> CPC 921	Nivel preescolar y básico o primario de la enseñanza.
<b>Educación Secundaria</b> CPC 922	Nivel de enseñanza media en sus distintas modalidades, educación técnica, vocacional y servicios vocacionales para discapacitados.
<b>Educación Superior</b> CPC 924	Educación post secundaria técnica, profesional y educación universitaria conducente a títulos y grados.
<b>Educación de Adultos</b> CPC 924	Oferta educativa que se da al margen de los sistemas escolares y atiende necesidades de capacitación de adultos.
<b>Otros tipos de educación</b> CPC 929	Todos los servicios no incluidos en las clasificaciones anteriores. Entre ellos: Educación a distancia y, sobre todo, e-learning.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en [www.latn.org.ar](http://www.latn.org.ar). Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a [rrii@sinectis.com.ar](mailto:rrii@sinectis.com.ar)